

VU Research Portal

Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap

Boutellier, J.C.J.

2005

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boutellier, J. C. J. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Inaugurele rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 7 april 2005

Spreektekst

Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap

Mijnheer de rector, dames en heren,

In 1977 publiceerde de Noorse criminoloog Nils Christie in de *British Journal of Criminology* het artikel 'Conflicts as property'. Het is om meerdere redenen een memorabele publicatie. Zijn openingszin mag er bijvoorbeeld al wezen: 'May be we should not have criminology'.¹ Christie zei dit niet om te plagen, hij had een andere reden om zijn artikel zo te openen. De criminologie draagt volgens hem bij aan een historische vergissing - die van het strafrechtelijk systeem. In plaats van de direct betrokken burgers maken advocaten, rechters, officieren van justitie en criminologen zich meester van de conflicten. En daar zijn er al zo weinig van, kon Christie daar anno 1977 nog terloops aan toevoegen.²

Met deze conflictenroof wordt - aldus Christie - aan de samenleving een belangrijk potentieel ontnomen. Conflicten kunnen immers bijdragen aan activering van slachtoffers, aan verantwoording van daders en aan verheldering van de normen van de samenleving. Conflicten kunnen met andere woorden het proces van burgerschapsvorming schragen. En uitgerekend dat kostbare goed wordt verknoeid in strafprocessen waar niemand beter van wordt. Christie komt de eer toe als een van de eersten het zogenoemde herstelrecht te hebben beargumenteerd: conflictbeslechting door betrokkenen met het oog op psychisch, sociaal en moreel herstel.³

De toenmalige hoop van enkele vooraanstaande criminologen dat deze visie op criminaliteit geleidelijk het strafrechtelijk systeem overbodig zou maken is ijdel gebleken. Eerder het omgekeerde is het geval. Het strafrecht heeft een proces van heiligverklaring ondergaan. Het wordt steeds beter gefaciliteerd, verder uitgebreid met bepalingen en bevoegdheden en uitgebouwd in capaciteit. Het strafrechtelijk systeem is opgekrikt tot een cruciale conditie van hedendaags samenleven: er wordt meer gestraft dan ooit.⁴ Van een perifeer instituut - een laatste remedie - ontwikkelde het strafrechtelijk systeem zich tot een centrale instantie van de hedendaagse samenleving.

Dat de ideeën van Christie het memoreren desalniettemin waard zijn heeft niet alleen te maken met het herstelrecht.⁵ Er zijn namelijk nog veel meer pogingen om het veiligheidsprobleem tot een zaak van de samenleving te maken. Hoe angstvallig de autoriteiten destijds het rechtsmonopolie afschermden tegen Christies nieuwlichterij, zo gretig

¹ Het had niet veel gescheeld of hij had gelijk gekregen, maar thans lijkt de criminologie te bloeien als nooit tevoren, getuige de numeris fixus voor de nieuwe opleidingen criminologie aan de VU, de Erasmus universiteit en de universiteit Leiden.

² Meer in het bijzonder wijst Christie op de kleine aantallen belediging en aantasting van de goede naam. Dat betekent volgens hem dat mensen nauwelijks nog iets voor elkaar betekenen. Hij ziet als een belangrijk doel van criminaliteitspreventie zelfs 'an increase in the number of crimes against other people's honour (Christie, 1977, p. 6)'. Hij heeft voor wat betreft Nederland zijn zin gekregen.

³ Door zijn toedoen werd in Noorwegen een stelstel van mediationbureaus voor minderjarigen opgericht (zie Dullum, 1996).

⁴ Dit geldt vanzelfsprekend nog meer voor het Amerikaans systeem, waar 1 op de 80 personen (tussen 16 en 70) vastzit; van de zwarte mannen tussen 25 en 29 jaar zit 1 op de 8 in detentie (Tonry, 2004, p. 3 en 21).

⁵ Weliswaar kwamen in diverse landen vormen van herstelrecht tot ontwikkeling, maar deze functioneren meer als aanvulling dan als vervanging van het strafproces (zie bijvoorbeeld Walgraven, 2002). In Nederland is dat overigens nog slechts mondjesmaat het geval.

zijn zij nu in het verantwoordelijk maken van burgers voor de veiligheidsproblemen. ‘Geef ze een rotschop,’ was de wat rauwe aanbeveling van Minister Remkes voor de aanpak van publiek geweld. Het symboliseert de onmacht van een centrale overheid die het ook niet meer lijkt te weten. Op lokaal niveau is er echter veel meer aan de hand - steeds meer organisaties en instituties raken daar betrokken bij de veiligheidsproblematiek.

‘Samenwerken aan veiligheid’ luidt ook het motto van Stichting Maatschappij, veiligheid en politie, aan wie ik mijn leeropdracht te danken heb. Ik wil deze rede benutten om de tweeledige beweging van meer strafrecht en meer samenleving tegen het academische licht te houden. Daarbij gaat mijn aandacht vooral uit naar de besturing van veiligheid - ‘governing security’ zoals de Engelsen zeggen. In het veiligheidsbeleid liggen immers talloze bestuurlijke vragen, dilemma’s en valkuilen besloten. Deze dreigen te worden toegedekt door de vanzelfsprekendheid van het begrip veiligheid. Want wie is er tegen veiligheid? Maar waar ben je dan eigenlijk voor? Ik vraag u mee te denken over het besturen van een bange samenleving.

Semantisch sleepnet

Anno 2005 kan er nauwelijks gesproken worden van een tekort aan conflicten, zoals Christie deed. We leven zelfs in een bij uitstek conflictueuze samenleving. Om deze stelling te adstrueren hoeven we niet al te diep te graven. Voorbeelden zijn zelfs al gauw weer achterhaald. De doodslag op Anja Joos - om een willekeurig incident te noemen - lijkt al weer een eeuwigheid geleden. Het vond plaats in de herfst van 2003. De kranten stonden er vol van - mede door toedoen van Prins Bernhard. Sinds toen hadden we de Diamantbuurt, de moord op Van Gogh, de bedreigde politici, de doodgereden tasjesdief - stuk voor stuk drama’s die het basisgevoel ondermijnen dat we in een *just world* leven.

Dit inzicht van de sociaal-psycholoog Lerner uit 1980 lijkt aan revisie toe: we leven in een bange wereld. Genoemde gebeurtenissen vormen geen breuk met vanzelfsprekend vertrouwen, maar zijn een bevestiging van de angst. Politici, opiniemakers, mediaredacties en websitemasters lusten er dan ook wel pap van. Alles, werkelijk alles moet erover gezegd worden. Criminele gebeurtenissen zijn voorwerp van publieke strijd. Anders gezegd: conflicten worden regelmatig zelf een bron van conflict. Het veiligheidsthema is alomtegenwoordig en lijkt soms zwaarder te wegen dan de gebeurtenissen als zodanig. Het gaat klaarblijkelijk om *meer dan veilig*!

Het woord veilig gaat terug tot Middeleeuwse woorden als veilig en felig. Deze betekenen zoiets als trouw, dierbaar en vriendelijk. Het is een veelbetekend ethymologisch spoor - trouw, dierbaar en vriendelijk, dat ons desalniettemin niet veel verder brengt. In het moderne Nederlands wordt echter gedacht in termen van veiligheid, maar dan vooral in relatie met de woorden risico of gevaar. En risico en gevaar bestaan er in vele soorten en maten. Men denke aan het wegverkeer en het openbaar vervoer, aan de voedselproductie, aan arbeidsomstandigheden, aan de bouw en aan natuurrampen, maar ook aan economische, politieke en milieurisico’s. Overal dreigt gevaar, altijd zijn er risico’s. Van veiligheid kun je eigenlijk nooit genoeg hebben; het is een onverzadigbare toestand.

Daarbij zijn er wel belangrijke onderscheidingen aan te brengen. Cruciaal is bijvoorbeeld de bron van het gevaar of risico: gaat het om menselijk handelen of is er sprake van een niet-humane oorzaak? En als het om menselijk handelen gaat, was dit dan intentioneel of contingent - per ongeluk of expres? Bij menselijke bronnen van gevaar of risico is vervolgens een territoriaal onderscheid van belang. Doen deze zich voor binnen de grenzen of komen ze van buiten? Dat onderscheid is de grondslag voor het ontstaan van het leger en de politie. Maar staten en gemeenschappen kunnen ook naar binnen toe vijandig zijn. Om daartegen te beschermen werd in de loop der eeuwen de democratische rechtsstaat ontwikkeld. Bij door mensen veroorzaakte onveiligheid is met andere woorden bestuurlijk

een complex stelsel in het geding van burgers, gemeenschap, staat en andere staten die in hun onderlinge verhoudingen tegen elkaar beschermd moeten worden.

Toch is de relatie van het begrip veiligheid met criminaliteit is van betrekkelijk recente datum. Het wordt pas in 1993 voor het eerst gebruikt in de *Integrale veiligheidsrapportage* van Binnenlandse Zaken. Het woord integraal verwijst naar de gewenste samenhang in beleid tussen de verschillende vormen van veiligheid, de beoogde samenwerking tussen de diensten die zich daarmee bezig houden en het brede inzicht dat hiervoor geboden zou zijn. Hoewel deze gedachte in de Tweede Kamer aanvankelijk nauwelijks aansloeg, werd het in de lokale politiek goed ontvangen. Daar was na de kabinetsnota *Samenleving en criminaliteit* (1985) steeds meer aandacht gekomen voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit.

Met de herschrijving van criminaliteit tot veiligheid worden in feite drie bruggen geslagen. De eerste brug loopt van delictgedrag naar andere risico's. Daarmee werd criminaliteit ingeschreven in het register van de risicomaatschappij. Hoewel andere vormen van veiligheid aanvankelijk in het beleid werden meegenomen, bleef de beoogde samenhang in de aanpak steken in goede bedoelingen. Waarschijnlijk hadden de beleidsmakers zich verkeken op de complexiteit van het domein. Maar het denken in termen van risicoanalyse en risicobeheersing werd in het criminaliteitsbeleid overgenomen. Met de tweede brug, die tussen strafrecht en bestuur, werden gemeenten en andere organisaties mede verantwoordelijk gemaakt voor de veiligheidsproblematiek.

De derde overbrugging vond plaats van objectieve criminaliteit naar de subjectieve beleving ervan. Deze laatste brug, tussen feit en gevoel, speelt een beslissende rol in de dominantie van het veiligheidsbegrip. Subjectieve onveiligheid werd een kernwoord van het hedendaagse veiligheidsbeleid. In het kader van het strafrecht tellen de aangiftes, de ophelderingspercentages en het aantal veroordelingen. Maar het *frame* van de veiligheid gaf legitimiteit aan 'het gevoel van de burger'. Ook al was deze nooit slachtoffer van een delict, hij kon zich toch onveilig voelen. Nu is de subjectieve beleving van onveiligheid een buitengewoon gecompliceerde zaak, waarin wel vier lagen zijn te onderscheiden: de angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit, de zorg over criminaliteit als maatschappelijk probleem, de onvrede over andere sociale problemen, en de algemene onzekerheid die samenhangt met de risicomaatschappij.

Elffers en De Jong hebben bijvoorbeeld in een zorgvuldig kwalitatief onderzoek laten zien dat voor bewoners in probleembuurten onveiligheid in feite een ander woord is voor sociale problemen. Onbetamelijkheden, onfatsoen, vervuiling, lawaai, verkeerswangedrag en de buitenlanders' zijn de hoofdklachten van bewoners. Niets om je vrolijk over te maken, maar het heeft met criminaliteit niet zoveel te maken. Van de Bunt en Bijleveld hebben in hun VU-diesrede van 2003 gewaarschuwd voor de 'subjectivering' van het strafrechtelijk beleid. Daardoor dreigt het strafrecht te worden ingezet voor problemen waar het niet voor is toegerust.

Via het veiligheidsbegrip wordt het criminaliteitsprobleem in materiële zin breder, in bestuurlijke zin complexer en in psychologische zin dieper. Veiligheid functioneert als een semantisch sleepnet voor problemen die variëren van terrorisme tot vervuiling en van overlast tot georganiseerde misdaad. De zwaarte van het begrip hangt als een molensteen om de nek van de overheid. De stelling dat criminaliteit is opgeblazen tot een veiligheidsprobleem geldt ook omgekeerd. Het begrip veiligheid dreigt te worden bezet door het discours van de repressie. Er is sprake van een complexe dubbele beweging met ambivalente gevolgen.

Veiligheid als totaalproject

De herdefiniëring van criminaliteit tot veiligheidsprobleem heeft vanzelfsprekend een objectieve achtergrond. Zij heeft te maken met een maatschappelijke transformatie die ik

terloops heb aangeduid met het begrip risicomaatschappij. Deze transformatie is op talloze manieren en met veel zware woorden te beschrijven. Om meer precisie te brengen in deze transformatie sluit ik me aan bij de vijf noemers die Paul Schnabel in het milleniumjaar hanteerde. Deze eindigen alle met de uitgang -ing (die is namelijk favoriet bij sociologen) en beginnen toevallig allemaal met de letter i. Achtereenvolgens gaat het om individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Het zijn stuk voor stuk ontwikkelingen die de samenleving in normatieve zin diffuser maken.

Individualisering vormt een van de meest gebruikte woorden om de huidige samenleving te beschrijven. Individuen zijn steeds minder afhankelijk van anderen en hebben een toenemende behoefte aan keuzevrijheid en zelfsturing. Hoewel de mate waarin dit tot differentiatie leidt in opvattingen en gedragingen is recentelijk gerelativeerd. Toch zijn de normatieve consequenties naar mijn mening nauwelijks te overschatten. Naarmate de ruimte voor eigen beslissingen groter wordt, neemt de kans op normoverschrijding toe. De tweede noemer, *informalisering*, sluit direct aan bij deze constatering. In de thans zo vermaledijde jaren zestig werden de vanzelfsprekende gezagsverhoudingen in school, kerk en gezin ontkracht. Daarvoor in de plaats kwamen informele omgangsvormen, waarin enige zelfcontrole en innerlijke beschaving als gegeven moeten worden verondersteld. Ik meen te mogen constateren dat dit vaak niet het geval is.

Ook het derde thema - *informatisering* - heeft normatieve consequenties. Daarbij kan worden gedacht aan de invloed van het digitale netwerken op de relaties tussen mensen en instituties. Maar ik denk aan nog een ander effect. Het internet neemt de vorm aan van een amorele ruimte, die een unieke doorkijk levert op wat de menselijke geest allemaal vermag. Het internet is op te vatten een veruitwendiging van de menselijke psyche. De surfer op het *world wide web* bevindt zich in een rommelige wereld waarin zowel het collectieve bewustzijn van Durkheim en het collectieve onbewuste van Jung als de polymorfe perversiteit van Freud *online* zijn. Het biedt een permanent beschikbaar, anoniem en amoreel decor bij de vormgeving van het individuele levensproject.

Ten aanzien van de *internationalisering* geldt een indirecter moreel effect. Door de vloed van Europese wet- en regelgeving verliest het nationale bestuursniveau aan kracht. Daarenboven leidde de internationalisering tot migratiebewegingen met bijbehorende integratieproblemen. Dit heeft consequenties voor de natiestaat, die een gevoel van verbondenheid teweegbrengt. Hoewel het verzuilde Nederland altijd al een wat ambivalente houding heeft gehad ten opzichte van de natiestaat, wijst de huidige discussie over de nationale geschiedenis op een klaarblijkelijk ervaren tekort aan nationale verbondenheid.

De vijfde i, *intensivering*, verwijst naar de dynamiek van de huidige samenleving; in termen van Van den Brink (2004): hoger, harder en sneller. Deze leidt tot een zekere uitbundigheid en onbegrensdeheid waarmee het eigen levensproject wordt vormgegeven. De individuele beleving vormt een belangrijk criterium voor het individuele gedrag. Deze ontwikkeling kan worden geduid in negatieve termen als hedonisme, narcisme of egocentrisme, maar daarmee wordt het belang van deze ontwikkeling onvoldoende begrepen. De intensivering van het samenleven genereert zowel normoverschrijding als geïntensiverde vrijheidsbeleving.

De beschreven ontwikkelingen zijn indicaties van een sterk veranderde samenleving, die de opkomende veiligheidsbehoefte begrijpelijk maken. Om te beginnen is de kans om slachtoffer te worden van een delict in de afgelopen veertig jaar drastisch toegenomen. Daarenboven is ook de aard van de criminaliteit veranderd: voetbalvandalisme, drugshandel, excessief publiek geweld en terreurdaden zijn relatief nieuwe fenomenen die bijdragen aan de onrust onder de bevolking. We leven, in termen van de criminoloog Garland (1996) in een *high crime culture*. Daarbij kan worden geconstateerd dat de positie van de nationale overheid

tanende is. Terwijl de *securitas* kan worden beschouwd als een van de legitimerende hoekstenen van de natiestaat), schiet de overheid juist in de rechtshandhaving tekort.

De scheve verhouding tussen normoverschrijdingen en handhavingscapaciteit hangt direct samen met de morele kwaliteit van de civil society. De morele kwaliteit van een samenleving wordt bepaald door een zekere mate van coherentie tussen waarden, normen, gedragsvoorschriften en de instituties die dat ondersteunen. De samenhang tussen wat ik goed vind, wat ik niet mag, hoe ik me moet gedragen en wat relevante anderen daarvan vinden levert een coherent moreel klimaat op. Juist de coherentie tussen deze verschillende grootheden lijkt in de huidige samenleving moeilijk te realiseren. De processen, die allemaal met een *i* beginnen, vormen met andere woorden de parameters van een samenleving met een hoog niveau van normoverschrijding, een relatief onmachtige nationale overheid en een afname van civiele, morele coherentie.

Tezamen dragen zij bij aan een samenleving die voor burgers minder coherent, onzekerder, vloeibaarder is geworden. Het laatste begrip ontleen ik aan Zygmunt Bauman die spreekt van 'liquid modernity'. Het beschrijft een toestand op die contexten zachter maakt, normen onduidelijker en identiteiten flexibeler. Deze toestand roept het verlangen op naar bescherming en naar de gestolde moraliteit van het (straf)recht. Dit verlangen wordt keer op keer bekrachtigd door nieuwe incidenten, nieuwe conflicten, nieuwe angsten; becommentarieerd door politici en opiniemakers en uitvergroot door de media. Veiligheid dient zich steeds meer aan als een *Gesamtleistung* van een bange samenleving. Het streven naar veiligheid heeft het karakter aangenomen van een samenlevingsproject.

Een nieuw veiligheidsparadigma

In het veiligheidsthema schuilt de belofte, maar - voeg ik daar gelijk aan toe - ook het risico dat het coherentie kan brengen in een fragmenterende samenleving. Deze coherentie wordt ook op andere manieren gezocht - er wordt bijvoorbeeld gesproken over de wenselijkheid van een *Leitkultur*. De ontdekker van het multiculturele drama, Paul Scheffer, herdefinieerde dit drama onlangs als een cultureel tekort. De eis van inburgering leidt immers vanzelf tot de vraag waarin nieuwkomers eigenlijk moeten inburgeren. Ook gaan er steeds meer stemmen op om de nationale geschiedenis weer nieuw leven in te blazen. Een enigszins vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar in de opleving van het conservatisme. 'Het conservatieve moment is aangebroken,' juicht Spruyt in zijn boek *Lof van het conservatisme* (2003).

Het is hier niet de plaats om mij uit te spreken over deze Nederlandse versie van de *culture wars*. Ik sluit me aan bij de constatering van Zygmunt Bauman dat vormen van communitarisme, het zoeken naar gemeenschappelijkheid, voor de hand liggen waar verlies aan coherentie ervaren wordt. De overheid zit in een spagaat tussen terugtreden en optreden. Het is van belang te onderzoeken op welke wijze het veiligheidsproject zich voltrekt. Op het terrein van de veiligheid doet zich de bijzondere situatie voor dat de strafrechtspleging - evenals de defensie - nog in belangrijke mate verticaal is georganiseerd. Het Openbaar Ministerie is een van de weinige instituties waar beleid en uitvoering centraal zijn georganiseerd. Voor de politie geldt dit voor zover de korpsen zich gehouden weten aan de beleidsplannen en convenanten die zij met de Minister van Binnenlandse Zaken sluit.

Deze verticale situatie brengt met zich mee dat op nationaal niveau al gauw een strafrechtelijk antwoord op veiligheidsproblemen wordt gezocht. Het neemt zijn toevlucht wat het dichtst bij de hand ligt. Toch kan worden geconstateerd dat op lokaal niveau een andere, horizontale ontwikkeling gaande is. De overbrugging van strafrecht naar bestuur heeft een enorm prolifererend effect gehad. In dat verband wordt wel gesproken van een nieuw type veiligheidszorg dat zich naast de strafrechtelijke handhaving ontwikkelt. Het gaat hierbij om samenwerkingsrelaties van de politie met het onderwijs, de horeca, de particuliere beveiliging, de reclassering, Halt-bureaus, verslavingszorg, de reclassering, hulpverlening,

woningcorporaties, winkeliersverenigingen, het welzijnswerk, sportclubs, de jeugdzorg, het bankwezen, bewonersverenigingen, het notariaat en wat al dies meer zij.

Met name in de Angelsaksische literatuur is er veel aandacht voor deze nieuwe vormen van veiligheidszorg. Deze is in Engeland en Wales in belangrijke mate ingegeven door de *Crime and Justice Act* van 1998. Daarmee worden lokale autoriteiten verplicht tot het organiseren van zogeheten *public-private partnerships* ten bevordering van de *community safety*. Tot een vergelijkbaar systematisch beleid is het in Nederland nooit gekomen. Maar ook hier is een vergelijkbare ontwikkeling op gang gekomen. Om enig inzicht te geven in het soort verbanden waarover het hier gaat geef ik kort een aantal voorbeelden.

Drugsaanpak Venlo-centrum: een groot samenwerkingsverband van politie, justitie, belastingdienst, FIOD, ondernemers (waaronder coffeeshophouders), een beleggingsmaatschappij, een woningbouwcorporatie en burgers teneinde het stadscentrum 'burgervriendelijk' en veilig te maken, zodat 'wonen, werken, winkelen en ontspannen weer gewone bezigheden' zijn.

Convenanten veilige school: in diverse steden worden door schoolbesturen, gemeente, politie, leerplichtambtenaren en justitie inspanningen en verantwoordelijkheden teneinde de veiligheid in het onderwijs te waarborgen.

Ketenunits Amsterdam: een samenwerkingsverband van tien organisaties onder regie van het Openbaar Ministerie om de jeugdcriminaliteit in het algemeen en die van veelplegers in het bijzonder individueel en via maatwerk van straf en zorg aan te pakken.

Koppels opbouwwerker-wijkagent: door gezamenlijk op te trekken wordt in direct contact met bewoners snel en voortvarend opgetreden bij problemen met het doel de veiligheid en leefbaarheid in buurten te vergroten.

Veiligheidshuis Tilburg: in een gemeenschappelijk gebouw werken gemeentelijke diensten, politie en justitie aan een samenhangende uitvoering van veiligheidsbeleid, onder andere op basis van een individuele aanpak van daders.

Hoog Catherijne: op basis van overeenkomsten tussen de eigenaar, de politie en gemeentelijke diensten, zoals de GGD, de reiniging en de maatschappelijke opvang, wordt gewerkt aan een tweesporenbeleid van veiligheid en zorg voor daklozen en verslaafden.

Het zijn zeven willekeurige voorbeelden, waar ik er vele honderden, zo niet duizenden had kunnen geven. Vrijwel elke Nederlandse gemeente heeft tegenwoordig lokale veiligheidsplannen waarbinnen dergelijke samenwerkingsprojecten tot stand komen. Deze projecten variëren sterk in professionaliteit, duurzaamheid, aantal betrokken partijen en burgerparticipatie. Het enige systematische onderzoek dat er in Nederland is gedaan naar deze lokale netwerken is van Terpstra en Kouwenhoven.

Aan de hand van acht lokale veiligheidsnetwerken constateren zij dat deze in de regel van onderop worden georganiseerd (p. 14), al dan niet op basis van faciliterende subsidies. Daarbij spelen de *professionals* in de deelnemende organisaties een grote rol. Zij ontmoeten om allerlei redenen echter vaak tegenstand vanuit de eigen organisatie. Voor de totstandkoming zijn de inzet en de overtuigingskracht van de initiatiefnemer dan ook doorslaggevend. De projecten functioneren vaak informeel op basis van afspraken, maar veelal liggen er convenanten of contracten aan ten grondslag. De auteurs achten de rol van de gemeente en de politie doorslaggevend voor het succes van de onderneming.

Voor een goed begrip van deze netwerken wil ik op twee vragen nader ingaan: waar komen ze vandaan en welke betekenis kennen we eraan toe? Het is verleidelijk om deze netwerken af te doen als onsystematische, ineffectieve en energieslurpende overlegvormen. Voor een belangrijk deel zijn ze dit namelijk ook. Diverse onderzoekers van het lokale veiligheidsbeleid hebben gewezen op het oerwoud aan overlegvormen. Er zijn zelfs

functionarissen gesignaleerd om de communicatie tussen de netwerken te coördineren. Toch lijkt cynisme hier niet op zijn plaats.

Het lijkt er eerder op dat zich op het terrein van de sociale veiligheid een ontwikkeling voltrekt die past bij de netwerksamenleving. Op velerlei beleidsterreinen hebben zich processen van decentralisering en privatisering voltrokken, waarbij verantwoordelijkheid verstrooid is geraakt over tal van organisaties en instituties. Cruciaal in de nieuwe bestuurlijke netwerken is een gemeenschappelijke oriëntatie en wederzijdse afhankelijkheid. Thans is dat ook in de veiligheidszorg het geval. Sterker nog: het veiligheidsthema leent zich bij uitstek voor een spreiding van verantwoordelijkheden. Gegeven de beperkte capaciteit van het strafrechtelijk systeem is een proces van responsabilisering (een begrip van Garland) van andere partijen onvermijdelijk. Maar ook van onderop ontstond een toenemende druk om de veiligheidsproblematiek aan te pakken.

Een goed voorbeeld is het onderwijs dat lange tijd van geen veiligheidsprobleem wilde weten tot het op een aantal scholen het primaire proces, onderwijs, in de weg ging staan. Responsibilisering betreft met andere woorden niet alleen het verantwoordelijk maken. Het gaat gepaard met een proces van verantwoordelijkheid nemen. Dit veiligheidsstreven wijkt nadrukkelijk af van de traditionele strafrechtelijke handhaving. Het staat in het teken van anticipatie en zoekt mogelijkheden om bedreigingen te voorkomen. Het is eerder een normatieve dan een technisch-juridische strategie. In juridische zin is de kern niet de straf, maar het contract. In de bestuurlijke netwerkcultuur leent veiligheid zich bij uitstek voor deze strategie. Veiligheid biedt immers de noodzakelijke gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid.

Er zijn dan ook goede redenen om van een nieuw paradigma te spreken. Om dit bestuurlijke veiligheidsparadigma te begrijpen is een andere vocabulaire nodig dan het strafrechtelijk-criminologische discours kan leveren. Er is - volgens Johnston en Shearing - behoefte aan een geïntegreerde theorie van besturing op basis van verleden en toekomst, van reactie en actie en van preventie en vergelding. De besturing van veiligheid dient naar mijn mening echter vooral te worden begrepen in termen van een normatieve herordening van het sociale domein.

De omgekeerde wereld

Hoewel analytisch een onderscheid kan worden gemaakt tussen een strafrechtelijk paradigma en een veiligheidsparadigma is het de vraag of dit ook in de praktijk zo helder kan worden gemaakt. In de eerste plaats zijn de nieuwe preventieve netwerken vaak gebaseerd op de mogelijkheid van sanctionering. De bijdrage van politie en justitie blijkt vaak van doorslaggevend belang te zijn voor de effectiviteit en de duurzaamheid van het netwerk. In de tweede plaats vindt er, onder andere beargumenteerd door de dreiging van terroristische aanslagen, thans een drastische herziening plaats van het strafrecht. In diverse (voorgenomen) strafbepalingen kunnen interventies voorafgaan aan feitelijke delicten.

Deze preventieve inzet van het strafrecht ving aan met de bevoegdheid tot preventief fouilleren en vindt een voorlopig eindpunt in het preventief vastzetten van personen die verdacht worden van terroristische voornemens.

Geconstateerd moet worden dat genoemde strategieën tegelijkertijd en door elkaar worden gehanteerd: repressief ondersteunde preventie en proactieve strafrechtspleging. Het veiligheidsbeleid is 'messier than ever' vinden Johnston en Shearing dan ook. De traditionele rol van de staat als exclusieve leverancier van strafrechtelijke handhaving is overstegen in nieuwe publiek-private, of beter staat/niet-staat netwerken van veiligheidsbevordering. Johnston en Shearing spreken van 'a nodal security synthesis', een synthese van systemen op basis van knooppunten. Zij onderscheiden daarin vier categorieën: staatsinstituties, marktpartijen, niet-goevernemente organisaties en de informele sector van burgers en

verenigingen. Voor de effectiviteit van de verbindingen tussen deze knooppunten zijn twee condities van belang: legale macht en relationele capaciteiten.

Kenmerkend voor de veiligheidsnetwerken is de verknoping van preventieve initiatieven en repressieve interventies. Ik zou dan ook een verdergaande constatering willen maken. In feite is er niet zozeer sprake van een alternatief paradigma dat dwars staat op een strafrechtelijke benadering. Er is eerder sprake van een omgekeerd paradigma: geen alternatief, maar een inversie. In het klassieke paradigma vormt de strafrechtelijke interventie in laatste instantie de laatste instantie. Het is het principe van de sanctie als ultimum remedium. Deze opvatting veronderstelt een sterke civiele gemeenschap die langs de lijnen van socialisatie, overdracht van waarden en normen, en via sociale controle en correctie de sociale orde reguleert. Indien deze civiele, normatieve ordening tekort schiet, verschuift het sanctionerende systeem van de periferie naar het centrum van de samenleving.

In deze omkering van perspectief zijn de strafrechtelijke verboden niet zozeer eindpunt als wel beginpunt van sociale ordening. Een bange samenleving leidt tot een omgekeerde wereld. Eerder heb ik beargumenteerd dat in een onttoverde samenleving niet het goede leven uitgangspunt voor sociale ordening is, maar de vermijding van het ongewenste. Waar het goede leven geprivatiseerd is, richt de collectieve beleving zich op het voorkomen van narigheid. De afwijzing van, laat ik het maar het kwade noemen, komt centraal te staan. De gefragmenteerde, vloeibare samenleving heeft geen fantasieën over een ideale wereld, maar denkt in termen van het voorkomen van ziekte, verloedering en onveiligheid. De risicosamenleving leidt tot een preventiemaatschappij.

Deze toestand valt te betreuren, maar is daarom nog niet minder reëel. Om met de Israelische filosoof Avishai Margalit (en de Partij van de Arbeid) te spreken: een fatsoenlijke maatschappij is ook al een hele prestatie. Maar welke consequenties heeft deze situatie vanuit een bestuurlijk oogpunt? In de bestuurskundige literatuur is een terugkerend beeld dat van de roeiboot. Het is in 1992 beschreven door Osborne en Gaebler en het verbeeldt de overheid als stuurman en de roeiers als uitvoerende instanties. Dit model staat bekend als New Public Management en is zeer invloedrijk geweest. Het heeft geleid tot een scheiding van beleid en uitvoering. Het is het beeld van een privatiserende maatschappij. Deze boedelscheiding is onlangs voor de dienstensector door de WRR (2005) bekritiseerd.

Tegenover deze strak georganiseerde en disciplinerende bestuursfilosofie staat een procesbenadering in termen van interactiviteit, vitaliteit en complexiteit (de uitgang -eit is favoriet bij bestuurskundigen). 'Networks are the stuff of which new organizations are and will be made,' aldus Castells. Hij voorziet nieuwe vormen van socialiteit waarbij menselijke identiteit zich vormt in een mix van netwerken en posities. Over deze netwerkprocessen is veel interessante literatuur verschenen, bijvoorbeeld onder verwijzing naar de chaostheorie. Deze probeert te begrijpen hoe uit een complexiteit van losse elementen toch een patroon ontstaat. Hoe komt een zwerm spreeuwen tot een collectieve beweging?

Beide benaderingen zijn echter slechts in beperkte mate van toepassing op de beschreven veiligheidsnetwerken. De veiligheidspolitiek beweegt zich tussen responsabilisering en centralisering, tussen preventieve oprispingen en strafrechtelijke noodgrepen, tussen zelfredzaamheid en extra regelgeving. Tussen de gedisciplineerde roeiboot en de zelfsturende zwerm spreeuwen dringt zich in het kader van de veiligheidsproblematiek een andere metafoor op voor het huidige bestuurlijke proces. Het is het beeld van een sportteam, laten we zeggen een voetbalelftal dat sterk in de verdediging is gedrongen.

Justitie staat tussen de palen en vliegt de ballen om de oren. In een dergelijke situatie wordt idealiter het spel vanuit de verdediging opnieuw opgebouwd. De doelman coached zijn verdediging; de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede. In deze beweging van achteruit naar voren zijn politie en Justitie proactieve

laatste instanties. De verdediging bestaat uit de instellingen die zich bezig houden met risico's (risicjongeren, risicogezinnen, risicosituaties, risicoacties). Voorbeelden te over: jeugdzorg, *stewards* in en rond de stadions, surveillance in het uitgaansleven, particuliere beveiliging, de Amsterdamse ketenunits.

In het middenveld treffen we de instituties aan voor wie veiligheid slechts een afgeleide functie is. We kunnen daarbij denken aan het onderwijs, de hulpverlening, het welzijnswerk, het bedrijfsleven, de zorg, gemeentelijke diensten en dergelijke. Deze organisaties hebben hun eigen doeleinden, maar krijgen binnen het veiligheidsparadigma een normatieve functie toebedeeld. Daarbij gaat het om vroegtijdige correctie van ongewenst gedrag, beslechting van conflicten, versterking van de integriteit en bevordering van burgerschap. De voorhoede bestaat uit de burgers en de sociale verbanden die zij aangaan. Hier wordt het spel bij voorkeur gemaakt. Hier vindt men de creativiteit, de sociale innovatie, het sociale kapitaal dat zich geruggesteund dient te weten door de organisaties in het middenveld.

Het model geeft een beeld van een beweging naar voren, maar er wordt verdedigd wanneer het erop aankomt. In de veiligheidsnetwerken zit een richting op basis van een door veiligheid geleide probleemsturing. Deze neemt niet de vorm aan van een acht met stuurman, en overstijgt tevens de vrijblijvendheid van de procesbenadering. Een metafoor kan met je op loop gaan en ik acht deze gelegenheid weinig geschikt om me dat te laten gebeuren. Toch denk ik dat het veiligheidsparadigma een impuls kan geven aan de theorievorming over *governance*. Onder hoge druk dienen rollen te worden bepaald, vrijblijvendheid vermeden en effectiviteit gerealiseerd. Daarbij worden monsterverbonden gesloten tussen zachte sociale krachten en harde overheidsmaatregelen, met alle risico's, dilemma's en afwegingen vandien. Maar het biedt ook de mogelijkheid om meer rolvast te opereren.

De politie als libero

Dit brengt mij tot de vraag wat de rol van de politie is in het nieuwe veiligheidsparadigma. Historisch gesproken is de ontwikkeling van de politiefunctie nauw verbonden met de ontwikkeling van de natiestaten. In een studie uit 1979 wijst Fijnaut erop dat de historische taakontwikkeling van de politie voor een groot deel kan worden verklaard uit de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat en de bedreigingen van de politieke orde. De politieke functie van de overheid, en meer in het bijzonder de politie, is echter gewijzigd. Er heeft een omkering plaatsgevonden in de politieke functie van de politie. De legitimiteit van de overheid is nu juist in het geding omdat de politie in onvoldoende mate in staat is om de orde te handhaven. De nationale eenheidsstaat is aan erosie onderhevig en de politie kampt met een tanend gezag.

Vele politiewetenschappers wijzen erop dat er definitief een einde is gekomen aan het monopolie van de politie op veiligheid. De politie is op zoek naar een nieuwe identiteit door de verbodsbreuk en vervaging van de politiefunctie. Zij wijzen hierbij onder andere op de onstuimige groei van de particuliere beveiliging. Van Steden heeft onlangs een tipje van de sluier van zijn nog te verschijnen proefschrift opgelicht en berekent de omvang in Nederland op circa 30.000 manjaren (ten opzichte van 55.000 reguliere politiejaren). Diverse binnen- en buitenlandse auteurs definiëren de nieuwe rol in termen van haar zogenoemde informatiepositie.

‘Effectieve politiezorg - en ruimer betrokken: veiligheidszorg - komt in essentie neer op de beschikbaarheid van informatie’, stelt Hoogenboom. Hij sluit hierbij aan bij het invloedrijke boek van Ericson & Haggerty (1997) waarin de politie verschijnt als een expertsysteem dat zijn kennis doorgeeft aan andere instituties, zoals banken, gezondheidszorg, sociale zekerheid en alle andere eerder genoemde instanties. De hedendaagse identiteit van de politie is wellicht nog het best te beschrijven als januskop.

Enerzijds legt zij zich toe te leggen op haar kerntaken in de rechtshandhaving, anderzijds dient zij haar rol te spelen als ondersteuner van de veiligheidsnetwerken. Toch zijn er naar mijn mening drie redenen om de tegenstelling tussen beide politiefuncties niet op de spits te drijven.

In de eerste plaats kan men zich de vraag stellen of de vernieuwing van de politiefunctie wel zo groot is als door verschillende auteurs wordt voorgespiegeld. Welbeschouwd is er in het veiligheidsparadigma meer sprake van een formalisering van de sociale controle dan van een fragmentering van de politiefunctie. De receptioniste aan de balie werd vervangen door een beveiligger; er kwamen stadswachten voor het toezicht op straat en de orde in het Mirandabad wordt bewaakt door jongeren in hesjes. Vooralsnog is de politie de enige instantie die is bekleed met de zwaarmacht, en op basis daarvan met gezag kan opereren: het geweldsmonopolie.

Naast dit gevaar van versterking van de staatsmacht via de verspreiding van politieke informatie, wil ik ten derde wijzen op het feit dat een dergelijke rol nauwelijks tegemoet komt aan de verwachtingen van de burger en de politiek. Deze is vager, moeilijker te objectiveren en heeft niet het *appeal* dat de klassieke functie van de politie heeft. Het lijkt zinvol meer oog te hebben voor de dagelijkse praktijk van het politiewerk. Daarbij dient het specifieke karakter van dat werk goed te worden begrepen. De politie heeft wettelijk geregelde taken en bevoegdheden, een unieke gezagspositie en een aparte cultuur. De politie beoefent, in termen van Sparrow (2000) een regulatief vak. Zij deelt met andere instituties in de handhavende sfeer. Daarbij wordt zij gekenmerkt door een soort radicaal pragmatisme.

Tegen deze achtergrond herneem ik nog eenmaal de metafoor van het voetbalelftal. De politie heeft nadrukkelijk een centrale verdedigende rol, een soort libero. Deze is ondersteunend aan medeverdedigers en het middenveld, maar gaat er hard in als het moet. Hij heeft een enigszins vrije rol, maar wel vanuit de verdediging. Het onderwijs dient bijvoorbeeld zoveel mogelijk zijn eigen veiligheid te regelen, maar de politie verzorgt daartoe wel de achtervang. Ook speelt de libero de lange bal naar voren, teneinde burgers te ondersteunen in de uitoefening van hun rechten en plichten. Nu de instituties steeds meer doordrongen raken van hun betekenis voor veiligheid, kan de ondersteunende functie van de politie als vrije, laatste man meer rolvast worden gespeeld.

Meer dan veilig ...

Een fatsoenlijke samenleving slaagt erin haar burgers te behoeden voor vernedering, armoede, verloedering en onveiligheid. Veiligheid onderhoudt echter per definitie een relatie met andere fundamentele principes van de democratische rechtsstaat: privacy, rechtvaardigheid en vrijheid. Het veiligheidsvraagstuk heeft de neiging deze andere uitgangspunten voor sociale ordening te overschaduwen. 'Governance of security' kan leiden tot 'governance by security'. De dominantie van het veiligheidsprobleem stelt ons onherroepelijk voor de vraag in wat voor soort samenleving we willen leven. We dienen ons de vraag te stellen of het veiligheidsparadigma ons niet vastketent aan de angst voor gevaar en risico's. Veiligheid kan geen doel in zichzelf zijn.

Het lijkt zinvol om nog eens vast te stellen dat veiligheid nooit een koste wat het kost consumptiegoed kan zijn. In de woorden van de Duitse filosoof Safranski is het kwaad de prijs die we betalen voor de vrijheid. 'Het kwaad is geen begrip, maar een naam voor het bedreigende dat het vrije bewustzijn kan tegenkomen en voor iets dat het zelf kan doen'. De instituties verlenen aan deze menselijke ambivalentie duur, vastigheid en grenzen. Niet de geaardheid van mensen, maar de aard van het verband waarin ze tot elkaar staan is immers beslissend voor goed en kwaad. Het verlangen naar veiligheid leidt ertoe dat we de normatieve functie van de instituties weer herontdekken. Zij bieden geborgenheid, lezen ons de les over goed en kwaad, leren ons over de waarde van de ander ten opzichte van de eigen

motieven en emoties en over de omgangsvormen die daarbij passen en geven een stem aan burgers.

Zo bezien gaat er van het veiligheidsverlangen onherroepelijk een moreel appel uit, dat in positieve zin valt te waarderen. Het kan leiden tot versterking van de instituties, die echter nooit totaal kan zijn. Ik zou dit appel dan ook in twee punten uiteen willen leggen. De beschreven sociale herordening dient in de eerste plaats de bescherming van burgers. In het veiligheidsparadigma neemt dit de vorm aan van de constituerende van actuele vormen van burgerschap. Van den Brink (2004a) maakt in dit verband de vergelijking met een snelweg, waarop alle deelnemers gehouden zijn aan een strikte regels. Daarmee benadrukt hij het verplichtende karakter dat de huidige discussie over burgerschap heeft aangenomen.

Deze functionele typering van burgerschap staat in het teken van de continuïteit van de samenleving. Deze veronderstelt dat burgers actief vormgegeven aan hun loyaliteit aan de democratische rechtsstaat en zich onderschikken aan de rechtsorde. Daarenboven veronderstelt zij een individuele inzet tot maatschappelijke participatie in de sfeer van opleiding, werk en omgangsvormen. Maar continuïteit neemt de vorm aan van een statische toestand indien bescherming, burgerschap en individualiteit gaan samenvallen. En dat brengt mij op het tweede punt. Zoals het individu zich als rechtssubject slechts ten dele onderschikt aan het recht, zo levert de burger zich slechts ten dele uit aan de res publica. Vrijheid betreft de momenten waarop het individu juist geen burger hoeft te zijn.

Het veiligheidsparadigma draagt ertoe bij de uit het lood geslagen verhouding tussen de publieke gemeenschap en de decadente vrijheidsbeleving te herstellen. Maar zij neemt totalitaire trekken aan indien de vrijheidsbeleving volledig ondergeschikt wordt gemaakt aan de publieke zaak. Voor een gezonde democratische rechtsstaat is een sociaal weefsel noodzakelijk, dat zowel beschermt als vitaliseert. Het is onvermijdelijk om in het veiligheidsbeleid afwegingen in te bouwen tussen noodzakelijke bescherming en te accepteren risico's. Er valt naar mijn mening veel te leren van de risico-analyses op het fysieke terrein. De gehanteerde berekeningsmodellen zouden handvatten kunnen bieden voor een rationele besluitvorming op het terrein van misdaad en terreur.

Meer rationaliteit in het besturen van een bange samenleving is onontbeerlijk. Deze zou gezocht moeten worden in de afweging tussen risico's op ontwrichting en risico's op devitalisering van de samenleving. Het veiligheidsparadigma kan de vorm aannemen van reflectieve, sociale rechtspraktijken, waarin de morele kwaliteit van de gemeenschap wordt gestructureerd. Hierbij past niet het verlangen naar de gemeenschap van weleer, waarin het touwtje nog uit de brievenbus kon hangen. In deze vorm is veiligheid slechts denkbaar in de *gated communities* waarin men voor de prijs van een huis ook de geborgenheid van de gemeenschap koopt. Het veiligheidsverlangen past bij een vitalistische samenleving, waarvan de uitwassen beheersbaar moeten worden gemaakt, maar waarin de vitaliteit dient te worden gewaarborgd.

Onder druk van de veiligheidsproblematiek worden werelden van verschil samengeperst. Daarin schuilt een totalitair risico, maar ook de mogelijkheid van nieuw patronen van 'socialiteit'. De veiligheidsarrangementen binnen een open samenleving ondersteunen de diversiteit, geven ondersteuning aan de lichte gemeenschappen - het begrip is van Duyvendak en Hurenkamp. Zij hebben begrip voor de veelvormigheid, accepteren de onoverzienbaarheid en nemen genoegen met een zekere onbeheersbaarheid. Zij dwingen niet tot collectiviteit, maar stimuleren connectiviteit. Het veiligheidsparadigma is gericht op bescherming van burgers, op het herwinnen van publiek burgerschap maar het dient ook de ruimte te creëren voor nieuwe kaders voor vitaliteit: ontmoeting, creativiteit, sociale innovatie, kunst en cultuur. Termen die mijn leeropdracht ver te buiten gaan, maar die juist in een bange samenleving een noodzakelijk contrapunt dienen te vormen.

De sociale herordening dient uiteindelijk de ruimte te scheppen voor innovatie. Een veilige school creëert de mogelijkheid van uitdagend onderwijs; een veilig plein vormt een plek voor ontmoeting. Het veiligheidsstreven dient een reden te hebben, om niet in zichzelf verstrikt te raken. Veiligheid is geen doel op zich, maar een voorwaarde; burgerschap is een conditie voor welbevinden; overheidsinterventies dienen uiteindelijk de vrijwaring van overheidsbemoeienis. Dat zijn de dilemma's waar het bestuur in een bange samenleving voor staat. Dergelijke afwegingen waren voor Nils Christie niet te voorzien, maar zijn afgedwongen door een maatschappelijke ontwikkeling waarin conflicten geen incident meer zijn. Het gaat in een samenleving uiteindelijk om meer dan veilig, veel meer dan veilig.

Ik heb gezegd.

Een uitgebreide versie van deze oratie verschijnt rond 1 mei bij Boom Juridische Uitgevers (070-3307033).